

# Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty

TAPIO BERGHOLM

Uudistuksen lähtöasemat olivat omalaatuiset, kun vaativana oli työnantajataho, suostuteltavana työntekijätaho ja toteuttajana maan hallitus” (Kuusi 1968, 179).

Lapsilisä uudistus on Suomen historian yksi merkittävin sosiaalipoliittinen ratkaisu. Sen myötä sosiaalimenot nousivat rajusti ja alueellinen tulonjako tasoittui huomattavasti. (Mannio 1950 & 1951; Seppänen 1954.) Tämä uudistus on kuitenkin jäänyt suomalaisessa historian tutkimuksessa vaille perusteellista kuvausta ja analyysiä. Tähän on erityisiä ja yleisiä syitä. Erityisenä syynä voidaan pitää sitä, että lapsilisä uudistus 1947–1948 kytkeytyy läheisesti niukasti tutkittuihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten Suomen työmarkkinasuhteiden muotoutumiseen sekä sodanjälkeiseen hinta- ja palkkasäännöstelyyn.<sup>1</sup> Myös tapahtumien sekavuus ja keskeisten toimijoiden vaihtelevat kannanotot ovat olennaisesti vaikeuttaneet kokonaiskuvan muodostamista. On tyydytty suppeisiin tulkintoihin, kun on tarkasteltu asiaa esimerkiksi Suomen Työnantajain Keskusliiton tai Maalaisliiton näkökulmasta. Kari Hukkanen (1996, 260–261) pitää lapsilisä uudistusta Maalaisliiton saavutuksena. Markku Mansner (1984, 287) toteaa, että työnantajat rahoittivat koko uudistuksen.<sup>2</sup>

Yleisinä syinä voi pitää kansallisia ja kansainvälisiä tutkimusperinteitä. Suomen historian tutkijat

ovat sotien jälkeisten vuosien osalta kohdistaneet pääasiallisen tarmonsaa puoluepoliittisen valtataistelun, ulkopoliittikan ja kommunistien vallankumoushaaveiden selvittämiseen. Dramaattiset ulkopoliittiset ja sisäpoliittiset tapahtumat ovat näin tutkimuskohteena jättäneet katveeseen Pekkalan kansanrintamahallituksen merkittävimmän yhteiskuntapoliittisen uudistuksen (esim. Beyer-Thoma 1990; Polvinen & Heikkilä & Immonen 1999; Rentola 1997; Suomi 1988). Tämä ei ole kovin kummallista. Presidentti J. K. Paasikivi, keskeinen aikalaisvaikuttaja, ei päiväkirjamuistiinpanoissaan, jotka ovat olleet poliittisen historian tutkijoiden keskeinen lähde, mainitse lapsilisä asiaa lainkaan vuosina 1947–1948 (Paasikiven päiväkirjat I).

Kansainvälisten hyvinvointivaltiomallien teoreettisessa tarkastelussa eläkkeet, sairausvakuutus ja työttömyysturva ovat olleet tutkimuskirjallisuudessa keskeisesti esillä. Lapsiperheiden tuki tai lapsilisät jäivät yleisemmässä keskustelussa pitkään sivuraiteelle. Tilanne on olennaisesti parantunut, kun aiheesta on tehty vertailevaa tutkimusta (Hiilamo 2002; Wennemo 1994). Kuitenkin esimerkiksi Peter Baldwin (1990) ja Gøsta Esping-Andersen (1991) eivät juuri kiinnitä huomiota pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden lapsiperheille suuntaamiin tulonsiirtoihin tai verohelpotuksiin.

Kuva lapsilisä uudistuksen syntyhistoriasta on aiemmassa tutkimuksessa ylimalkainen tai yksipuolinen ja eräissä esityksissä jopa harhaanjohtava (Alestalo & Uusitalo 1986, 259–261; Karisto & Takala & Haapola 1988, 166–167 & 1998, 288; Katainen 1994, 302–303; Kuusipalo 1994, 169; Lähteenmäki 1997, 262–263; Mansner 1984, 286–287; Paavonen 1988, 309–311; Peräläinen 1991, 89–91; Sjöberg 1958, 328–329; Smolander 2000, 72–74; Urponen 1994, 212–

Tämän artikkelin käsikirjoitusta ovat kannustavan kriittisesti kommentoineet päätoimittaja Matti Virtanen, professori Pauli Kettunen ja dosentti Pirjo Markkola, mistä heille lämmin kiitos.

<sup>1</sup> On tulkittu, että vuosina 1940–1956 työmarkkinajärjestöillä ”ei ollut tekemistä hyvinvointivaltion kanssa” (ks. Smolander 2000, 36).

<sup>2</sup> STK:n historiaa aiemmin tarkastellut Wilhelm Sjöberg on tarkempi. Hän toteaa, että työnantajat osallistuivat lapsilisien rahoittamiseen (Sjöberg 1958, 329).

213). Mukana olleiden keskeisten vaikuttajien muistelmissakin kuva Suomen siihen asti kallemmasta yhteiskunnallisesta uudistuksesta on jäänyt epätarkaksi. Väestöliiton ja Maalaisliiton puheenjohtajan V. J. Sukselaisen välittömästi lain syntymisen jälkeen tekemät analyysit tapahtumien kulusta tavoittavat enemmän olennaista kuin hänen muistelmansa (Mannio 1967, 151–152; Sukselainen 1948 & 1950, 83–90 & 1997, 231–232). Parhaiten asiaan ovat paneutuneet eräät sosiaalipolitiikan tutkijat (Anttonen & Sipilä 2000, 70–71; Hiilamo 2002, 100–102; Kolehmainen 1966, 12–25; Kuusi 1968, 178–180; Waismaa 1948; Waris 1973, 228–232), mutta heidänkin luomansa kuva kaipaavaa tarkennusta. Tämä esitys pyrkii tarjoamaan aineksia uusien, aiempaa parempien synteisien tekijöille.

## Väestöpolitiikkaa ja köyhyyden torjuntaa

Irene Wennemo on tarkastellut lapsiperheiden saamia taloudellisia tukia kansainvälisestä vertailuvasta näkökulmasta. Hän on ryhmitellyt perhetukien poliittiset perusteet seuraavasti: 1. väestöpohjan turvaaminen, 2. köyhyyden vähentäminen, 3. mieselättäjäideologia ja 4. sukupuolten epätasa-arvo. Hänen mukaansa kehittyneet teollisuusmaat ovat perhetukimallien osalta jakaantuneet kahteen perusteiltaan erilaiseen järjestelmään. Toisaalta on mieselättäjämallia vahvistavia palkkatyöhön tukeutuvia perhetukia ja toisaalta yleisille lapsilisille rakentuvia malleja, jotka tukevat naisten asemaa. Wennemon tulkinnan mukaan kyse oli kahdesta sosiaalisesti ja kulttuurisesti erilaisesta vaihtoehdosta, jotka muotoutuivat yhteiskuntien olennaisten erojen pohjalta (Wennemo 1994, 50–68).

Taloudellinen panostus sosiaaliturvaan oli Suomessa maailmansotien välillä niukkaa. Tämä koski myös lapsiperheitä, joiden saamat edut olivat jakaantuneet hyvin epätasaisesti. Vuoden 1924 alusta alkaen valtio (Laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista 29.12.1923, Suomen asetuskokoelma 1929, N:o 299, 984–987), vähitellen useat kunnat ja myös jotkut yksityiset yritykset maksoivat perheellisille työntekijöille (miehille) lapsiluvun mukaista perhelisää. Pääosa lapsiperheistä ei ollut tämän mieselättäjämallin mukaisen palkanlisän piirissä. Tilanne muuttui jonkin verran sota-aikana. Perhepalkka-ajatus sai sota-aikana laajemman sovel-

luksen, kun asevelvollisarmeijan palvelukseen joutuneet miehet olivat vuonna 1940 annettujen astusten mukaan oikeutettuja ns. sotakuukausipalkkaan, jos he olivat perheellisiä. Sotakuukausipalkan suuruus määräytyi sotilasarvon ja perheenjäsenten lukumäärän mukaisesti (Merikoski 1940). Myös kotirintamalla työskennelleille miehille eräät yritykset maksoivat lapsiluvun eli huoltovastuun mukaista palkanlisää (Suonoja 1992, 394–395).<sup>3</sup> Muiden maiden perhepalkkamallit tulivat jo sota-aikana sosiaalipolitiikan vaikuttajille tutuiksi (Eri maiden ..., 1940).

Perheiden viljelypалstat (Kinnunen 1934), verotuksen lapsivähennys, perheellisten asuntoavustukset ja tuki suurperheille maanviljelijöille olivat tärkeimmät voimassa olleet perhetuet, kun erimieliseksi jäänyt väestökomitea esitti 18.3. 1941 vähävaraisille suurperheille suunnattua perhelisää. Komitea ehdotti tämän perhelisän maksettavaksi korotettuna palkkatyöntekijöille. Esityksen perusteluna olivat ensisijaisesti laskenut syntyvyys ja perhekustannusten tasoittaminen. Tiukoissa taloudellisissa oloissa vain monilapsisille perheille ehdotettiin tukea (Laati 1941; Urponen 1994, 203, 213). Komitean lapsiavustusjaosto oli tehnyt valmiin esityksen uudistuksen rahoituksesta, joka järjestyisi korottamalla veroja yhdellä prosentilla. Työntekijäin korotetun perhelisän kustantaisivat työnantajat suorittamalla koko palkkasummasta puolen prosentin maksun Kansaneläkelaitokselle.<sup>4</sup>

STK:n edustaja väestökomitean lapsiavustusjaostossa, toimitusjohtaja Antti Hackzell, oli tammiukuussa 1941 valmis hyväksymään työnantajamaksun lapsiperheiden vaikean aseman ja palkkapaineiden helpottamaksi. Ratkaisua tehtäessä Hackzell kuitenkin vastusti komitean enemmistön kantaa.<sup>5</sup> Väestökomitean erimielisyys ja valtiontalouden tiukka tilanne lykkäsivät uudistuksen voimaantulon aina vuoteen 1943 saakka, jolloin erityistä rahoitusjärjestelyä ei edes esitetty. Perhelisä oli vähävaraisille suurperheille suunnattu avustus. Se oli ensisijaisesti luontoisavustus, jo-

<sup>3</sup> *Arbetsgivarna i Finland Centralförbund (AFC), Arbetsutskott 28.1.1941, ELKA; STK:n hallitus 3.3.1941, ELKA; Selvitys perhepalkkaperiaatteesta 1.7.1947, IH4:17 (T152), STK:n arkisto, ELKA.*

<sup>4</sup> *Ehdotus (Lapsiavustusjaoston valmistama) väestömaksun kantamiseksi, Väestökom. I ehd. Perhe-avustus, Niilo Mannion kokoelma 56, Kansallisarkisto.*

<sup>5</sup> *AFC, Arbetsutskott 28.1.1941, 21.3.1941, ELKA; STK:n hallitus 3.3.1941, 28.3.1941, ELKA.*

ka annettiin kunnan huoltolautakunnan harkinnan mukaan elintarvikkeina tai vaatteina. Perhelisä voitiin käyttää myös kotieläinten hankintaan tai muihin kodin perushankintoihin (Perhelisälaki 30.4. 1943, Suomen asetuskokoelma 1943, N:o 375, 651–653; Perhelisälaki, 1943).<sup>6</sup>

## Perhepalkka osana palkkaratkaisua

Hinta- ja palkkasäännöstely oli menettämässä merkityksensä, kun hinnat ja palkat olivat vuoden 1947 alussa joutuneet korotuskierteeseen. Työntekijöiden ja ammattiliittojen palkkavaatimukset tekivät työmarkkinat keväällä 1947 levottomiksi (Bergholm 1997, 162–184, 191–196). STK:n johto oli huolissaan kasvavista linkustannuksista johtuneista palkkapaineista. STK:n johtajat ja työnantajaliittojen asiamiehet etsivät tilanteeseen sopivaa ratkaisua. Nämä pohdinnat johtivat siihen, että STK:n toimistossa laadittiin perhepalkkaperiaatteesta kesällä luottamuksellinen selvitys, jonka saatekirjeen oli allekirjoittanut 1.7.1947 toimitusjohtajan varamies Nils Svartström<sup>7</sup>.

STK:n selvitys oli perusteellinen 13-sivuinen tietopaketti, jossa esiteltiin perhepalkkajärjestelmän kehitystä muissa maissa sekä pohdittiin perhepalkan etuja ja haittoja työnantajien näkökulmasta. Saatekirjeeseen oli kiteytetty koko esityksen ydinajatus: siirtyminen perhepalkkajärjestelmään olisi työnantajille edullista, koska palkan korotukset rajoittuisivat elintarvikkeiden hintojen noususta eniten kärsineille lapsiperheiden huoltajille. Svartström näki perhepalkkoissa keinoon taistella inflaatiota vastaan. Kaikille työntekijöille ei tullut antaa palkankorotuksia, koska vain perhehuoltajat olivat palkkakuopassa.

STK:n selvitys tarkasteli perhepalkkajärjestelmää sekä käytännöllisesti että periaatteellisesti monesta näkökulmasta. Perhepalkkajärjestelmään siirtyminen vauhdittaisi inflaatiota, jollei perheettömien palkkoja samalla jäädytettäisi. Työnantajien kannettavaksi tuleva uusi perhepalkkarasitus ei olisi ongelma, jos säännöstelyviranomaiset antaisivat perhepalkkojen vuoksi oikeuden nostaa hintoja. Johtopäätöksenä oli, että jär-

jestelmän tuli koskea kaikkien työnantajien työntekijöitä. Ongelmana oli lapsiluvun vaihtelu eri aloilla ja eri yrityksissä. Tämä ongelma saattoi olla hyvin vaikea pienten työnantajien kannalta. Siksi oli luotava tasoitusrahasto tai -rahastoja, kuten useissa Euroopan maissa oli tehty. Selvityksessä esitettiin, että kaikki työnantajat maksaisivat tietyn prosentin bruttopalkkoistaan esimerkiksi Postisäästöpankin yhteydessä toimivaan tasoitusrahastoon. Valtio jakaisi näin kertyneet varat perhelisään oikeutetuille työntekijöille.

Selvitys oli muuten kohtuullisen looginen, mutta perhepalkan vaikutus miesten ja naisten ansiokehitykseen oli esitetty aivan väärin. Selvityksessä arvioitiin perhepalkan tasoittavan miesten ja naisten tosiasiallisia palkkoja, ”sikäli kuin naiset ovat perheen elättäjiä ja saavat perhelisää. Esitetyt vaatimukset naisten palkkojen yleisestä korottamisesta miesten palkkojen tasolle menettäisivät näin oikeutustansa”.<sup>8</sup>

Eri alojen tyytymättömyys palkkoihin lisääntyi kesällä 1947. Palkkaliikehännälle antoivat vauhtia alakohtaiset ongelmat ja kommunistien esittämä vaatimus palkkasäännöstelystä luopumisesta. SAK:n johto tuomitsi villit lakot, mutta asettui lopulta palkkaliikehännän johtoon. SAK:n työvaliokunta päätti 20.9.1947 uhata yleislakolla, jos sen palkkavaatimuksia ei hyväksytty. Hallituksen ja SAK:n väliset neuvottelut käynnistyivät 23.9. ja jatkuivat tiiviisti seuraavina päivinä. SAK:n johto torjui aluksi hallituksen esittämät työtaistelun lykkäyspyynnöt, mutta SAK:n työvaliokunta taipui illalla 24.9. kovan painostuksen alaisena lykkäämään yleislakon alkua kahdella päivällä.

STK katsoi, että perheellisten elinkustannusten nousu ei ollut peruste kaikkien työntekijäin palkkojen nostamiselle. STK toikin neuvottelupöytään kesällä valmistelemansa aloitteen perhepalkkajärjestelmään siirtymisestä. Työnantajat halusivat rajoittaa palkankorotukset vain tähän uuteen perhelisään, jota olisi maksettu esimerkiksi alle 15-vuotiaiden lapsien työssä käyville huoltajille. SAK suhtautui ajatukseen aluksi penseästi, koska ammattiyhdistysliike kannatti samapalkkaisuutta. SAK:n johto taipui kompromissiin, kun palkkakysymystä oli puitu työmarkkinakiistan kannalta puolueettomalla maaperällä, Neu-

<sup>6</sup>Katso myös pääkirjoitus *Ensi askel*, *Helsingin Sanomat* 27.2.1943.

<sup>7</sup>Aku Sumu on Väestöliiton historiikin mukaan kutsumut Nils Svartströmiä ”lapsilisän isäksi” (ks. Peräläinen 1991, 89).

<sup>8</sup>N. Svartström, K. Herra Eversti V. A. M. Karikoskelle 1.7.1947, liitteenä *Selvitys perhepalkkaperiaatteesta 1.7.1947*, IH4:17 (T152), STK:n arkisto, ELKA.

vostoliiton suurlähetystön kutsuilla 25.9., jolloin oli alustavasti sovittu STK:n esittämän lapsiavustuksen eli perhelisän ottamisesta osaksi palkkaratkaisua.

Tilanne oli SAK:n sisällä vaikea. SAK:n työvaliokunnan jäsenet kiistelivät keskenään tavoitteista, kun ratkaisevat neuvottelut käytiin 26.9.1947. Uhkavaatimuksen määräaika kului umpeen, mutta neuvottelut jatkuivat. Hallitus vaati SAK:n palkkoihin vaatiman indeksiehdon ylikompensaation pienentämistä ja ehdotti selvästi SAK:n tavoitteita pienempiä palkankorotuksia. Toisaalta hallitus oli valmis järjestelemään palkkakuoppaan jääneiden alojen ongelmia uuden palkkasäännöstelypäätöksen rajoissa. Valtion viran- ja toimenhaltijoille jo pitkään lapsiluvun mukaan maksetun perhelisän maksamisen laajentaminen koskemaan myös muita palkansaajia oli keskeinen osa syntyneitä kompromissia. SAK:n työvaliokunta hyväksyi lopulta yksimielisesti hallituksen esityksen, kun ministerit Uuno Takki (sd.) ja Yrjö Leino (komm.) olivat vedonneet sovun puolesta ja ilmoittaneet hallituksen kaatuvan, jos lakko alkaisi.<sup>9</sup>

Valtioneuvoston päätöksen mukaan työmarkkinajärjestöjen tuli keskenään sopia lapsilisäjärjestelmästä, jonka tuli taata työntekijöille samalla tavoin kuin valtion viran- ja toimenhaltijoille 500 markkaa kuukaudessa huollettavaa lasta kohden. Perusajatuksena oli eräiden eurooppalaisten maiden esimerkin mukaisesti perustaa Postisäästöpankin yhteyteen erillinen rahasto, jonne työnantajat olisivat keskimääräistä lapsilisärasitusta vastaavasti maksaneet määrätyn osuuden, laskelmien mukaan noin 4 prosenttia kokonaispalkkasummastaan. Työnantajat olisivat maksaneet lapsilisän työntekijäin lapsiluvun mukaan ja perineet täysimääräisen korvauksen tästä tasoitusrahastosta. Näin työnantajien maksurasitus ei olisi ollut yhteydessä heidän omien työntekijöidensä lapsilukuun, jolloin työnantajat eivät olisi vältäneet suurperheisten työntekijöiden palkkaamista tai pyrkineet pääsemään eroon perheellisistä työntekijöistä.<sup>10</sup>

Hallituksen maataloustuotteiden hintapolitiikka oli nostanut kotieläintuotteiden ja erityisesti

maidon hintoja mutta pitänyt viljan tuottajainnan vuoden 1945 tasolla.

Maataloustuottajain keskusjärjestöt esittivät lokakuun alussa, että viljan hintaa olisi korotettava viidellä markalla kilolta ja maidon hintaa kahdella markalla litralta. Maataloustuottajain järjestöt päättivät 17.10.1947 jättää uhkavaatimuksen. Luovutuslakko alkaisi 27.10.1947, ellei hallitus korvaisi maataloustuotteiden hinnankorotuksilla maatalouden tuotantokustannusten nousua 24.10. mennessä. Presidentti J. K. Paasikivi tapasi MTK:n edustajat ja sanoi heille maanviljelijöiden lähteneen ”laittomuuden tielle, ja sitä ei olisi odottanut maanviljelijöiltä”. (Paasikiven päiväkirjat I, 497–498 [lainaus s. 498]; Kananen 1986, 215–216; Paavonen 1988, 161–163.)

Maataloustuottajat olivat vahvoilla pulatalouden oloissa. Hallitus taipui korottamaan viljan hintaa neljällä markalla kilolta ja maidon hintaa kahdella markalla litralta, vaikka hinnankorotusvaatimuksia ja luovutuslakkoa melko yleisesti julkisuudessa paheksuttiin. Hallitus teki myös muita myönnytyksiä maataloustuottajien eduksi. Osapuolet sopivat esimerkiksi, että palkkatyöläisten saaman perhelisän käyttöönotosta maanviljelijöiden keskuudessa suoritettaisiin kiireellisesti tutkimus.<sup>11</sup>

## Väliaikaisratkaisu

Perhepalkkaratkaisu oli kompromissi, johon kukaan ei ollut tyytyväinen. STK:n yritys estää yleiset palkankorotukset perhelisiä tarjoamalla oli epäonnistunut. STK:n toimitusjohtaja ennusti mielettömän hinta- ja palkkapolitiikan johtavan tuotannon lamaantumiseen ja työttömyyteen. Hallituksen sisällä käytiin kova jälkipyykki syntyneestä ratkaisusta. Valtioneuvoston porvarilliset jäsenet eivät tehneet vastaehdotuksia, kun palkkakysymystä koskeva periaatepäätös 29.9.1947 ja uusi palkkapäätös 3.10.1947 hyväksyttiin. He saanelivat kuitenkin kumpaankin päätökseen eriä-

<sup>9</sup>Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK:n) työvaliokunta (tvk.) 22.9.1947, 23.9., 23.9. klo 16.50, 24.9. klo 11.00, 24.9. klo 16.30, 24.9. klo 18, 26.9. klo 8, 26.9. klo 17, 26.9. klo 21, AYA; Valtioneuvosto 24.9.1947, Muistiot, Selvitykset 1946–47, SAK Dc, AYA; SDP:n puoluetoimikunta 26.9.1947, TA; Valtioapäivät 1947, 26.9.1947, 1367; Valtioapäivät 1947, 9.12.1947, 2199–2200; Mansner 1984, 286.

<sup>10</sup>Valtioneuvoston pöytäkirja 29.9.1947, 1098–1100, Kansallisarkisto; Valtioapäivät 1947, 26.9.1947, 1367; Mansner 1984, 286–287; Peräläinen 1991, 89; Sjöberg 1958, 388–389; Sukselainen 1950, 83–84.

<sup>11</sup>Ratkaisuun maataloustuotteiden hintojen järjestelyssä päästiin eilen, Valtioneuvoston päätökset, Maa-seudun Tulevaisuus 28.10.1947; Kananen 1986, 216–217; Paavonen 1988, 162–163; Väänänen 1987, 188–189.

vät mielipiteensä. Maalaisliittolainen ministeri Vihtori Vesterinen korosti, että liian korkeat palkankorotukset ja jo lokakuun elinkustannusindeksiin sidotut palkat tulisivat vaarantamaan rahan arvon. Porvarilliset talousasiantuntijat ja SDP:n oikeistosiipi paheksuivat syntyneitä ratkaisua, jonka he uskoivat johtavan inflaation kiihtymiseen. Syntyneen ratkaisun jälkeen talousneuvoston puheenjohtajisto ja sen porvarilliset jäsenet erosivat mielenosoituksellisesti. Toisaalta SKDL:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Hertta Kuusinen totesi: ”Saadut vähäiset tulokset johtuvat siitä, että vain työläisten etujoukko oli taistelussa mukana – ”.<sup>12</sup>

Hallituksen palkkaratkaisuun kytkemä perhepalkkamalli osoittautui pian toteuttamiskelvottomaksi. SAK:n työvaliokunta ei hyväksynyt työmarkkinajärjestöjen keskinäisiä sopimuksia perhepalkkausjärjestelmän perustaksi, koska teollisuuden järjestäytyneet työnantajat työllistivät vain noin kolmasosan kaikista työntekijöistä. Kaikkia työntekijöitä koskevan perhepalkkauksen ripeä aloittaminen perustettavan tasausrahaston kautta osoittautui mahdottomaksi. Oikeuskansleri tulkitsi, ettei hallitus valtalain antamien valtuuksien rajoissa voinut määrätä kaikkia työnantajia suorittamaan maksuja tasausrahastoon. Sitä varten oli säädettävä oma laki, mihin kului aikaa. Oikeuskansleri ilmoitti, että hallituksella oli mahdollisuus muuttaa palkkasäännöstelyä niin, että työnantajat velvoitettaisiin maksamaan omille työntekijöilleen lapsiluvun mukaista palkanlisää.

Työmarkkinajärjestöt olivat yhdessä vedonneet hallitukseen, että se ratkaisisi asian todettuaan, että työmarkkinajärjestöjen välinen ratkaisu olisi epäoikeudenmukainen sekä järjestäytyneiden työnantajien että järjestäytymättömien työnantajien työntekijöiden kannalta, koska vain järjestäytyneet työnantajat joutuisivat maksamaan tasausrahastoon ja vain heidän työntekijänsä olisivat oikeutetut perhelisään. Liiketyönantajain Keskusliiton edustaja oli työmarkkinajärjestöjen edustajien ja eräiden asiantuntijoiden neuvottelutilaisuudessa ehdottanut, että perhepalkka toteutettaisiin palkkasäännöstelypäättöksen rajoissa.

SAK vastusti aluksi palkkasäännöstelypäättöksen muuttamista, koska sen rajoissa toteutettuna perhepalkka saattaisi vaikeuttaa suurten perheiden huoltajien työnsaantia.

SAK:n työvaliokunta käsitteli perhelisäkysymystä 4.11.1947 kahdessa kokouksessa. Ministerit Erkki Härmä (sd.) ja Yrjö Murto (komm.) sekä palkkaosaston virkamiehet osastopäällikkö Rafael Rinne ja yleissihteeri Esko Kulovaara olivat läsnä jälkimmäisessä kokouksessa. SAK:n työvaliokunta hyväksyi tässä jälkimmäisessä kokouksessa yksimielisesti valtiovallan edustajien tekemän ehdotuksen lapsilisäkysymyksen väliaikaisesta ratkaisemisesta palkkasäännöstelyn rajoissa niin, että työnantajat velvoitettaisiin maksamaan perheellisille työntekijöille kutakin lasta kohden 500 markkaa. Valtiovallan edustajat lupasivat SAK:lle, että sosiaaliministeriön palkkaosasto valmisteli ehdotuksen kiireellisesti hallituksen käsiteltäväksi. SAK:n johto katsoi, että syyskuussa hallituksen kanssa sovittu palkkaratkaisu oli myös perhepalkan osalta toteutettava.<sup>13</sup>

SAK:n työvaliokunnan yksimielisyys kesti vain hetken. SKP:n puoluetoimikunta oli muiden asioiden käsittelyn ohessa sivunnut perhepalkkakysymystä 3.11.1947, mutta SKP:n johto ei tuolloin muodostanut omaa kantaa asiasta. SKP:n poliittinen jaosto 7.11.1947 repi rikki SAK:n yksimielisyyden perhepalkka-asiassa. Jaoston kokoukseen osallistuneet kommunistiset SAK:n johtomiehet pitivät syntyneitä ratkaisua hyvin onnettomana. Hertta Kuusinen piti SAK:n työvaliokunnan hyväksymää ratkaisumallia työnantajain ansana, jonka suunnitteluun oikeistososialidemokraatit olivat mahdollisesti sekaantuneet. Martti Malmbergin ja Hertta Kuusisen esityksestä SKP:n poliittinen jaosto päätti, että suurperheisten työntekijöiden kannalta ongelmallisen lapsilisan sijaan kaikille työntekijöille olisi annettava yleinen palkankorotus siihen asti, kun lapsilisärahas- toa koskeva laki olisi hyväksytty. Ministeri Murto sai tehtäväkseen selvittää SKP:n linjan lehdissä ja vetää linjaa myös maan hallituksessa.<sup>14</sup>

Yrjö Murron lehtikirjoitukset 8.11.1947 arvos-

<sup>12</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 29.9.1947, 1098–1100, 3.10.1947, 93, Kansallisarkisto; SKDL:n eduskuntaryhmä 9.10.1947 (lainaukset), KA; Paasikiven päiväkirjat I, 491–492; Hyvämäki 1977, 315–316; Mansner 1984, 283–286; Paavonen 1988, 159.

<sup>13</sup> SAK:n tvk. 7.10., 21.10., 25.10., 28.10., 1.11., 4.11. (edellinen), 4.11. (jälkimmäinen), AYA; STK–SAK, neuvottelukunta 29.10.1947, SAK–STK, pöytäkirjat, Sopimus SAK Cg1, AYA; SAK:n vuosikirja 1947, 59; Sukselainen 1948, 10–11.

<sup>14</sup> SKP:n puoluetoimikunta 3.11.1947, KA; SKP:n poliittinen jaosto 7.11.1947, KA.



telivat terävimmän sosialidemokraattisia ja toissijaisesti maalaisliittolaisia ministereitä. SKP:n linjan mukaisesti Murto esitti neljän prosentin yleistä palkankorotusta siihen asti, kunnes työnantajien samansuuruisiin kassamaksuihin perustuva lapsilisälaki olisi säädetty. SKP:n mielenmuutos jäi vain mielenosoitukseksi, koska näyttävät lehti jutut ja neljän SAK:n työvaliokunnan jäsenen vaatimus asian uudesta käsittelystä ilmeisesti vain nopeuttivat väliaikaisratkaisun syntyä.

Valtioneuvosto teki jo 8.11.1947 muutoksen palkkasäännöstelypäätökseen, joka velvoitti työnantajat maksamaan työntekijälleen tai toimihenkilölleen, joka oli perheensä pääasiallinen huoltaja, jokaista alle 17-vuotiaasta lasta kohden 500 markan lapsilisän tai kausiluonteisissa töissä jokaista lasta kohden lisää 2,50 markkaa tunnilta. Palkkapäätöksen uusi pykälä oli taannehtiva, koska työnantajien maksuvelvollisuus tuli voimaan 1.10.1947 alkaen. Työnantaja ei saanut lapsilisävelvollisuuden vuoksi irtisanoa työntekijäänsä tai toimihenkilöään. Sosiaaliministeriö antoi heti samana päivänä päätöksen, jolla lapsilisät säädettiin myös metsä- ja uittotyöläisille. Murto jäi yksin, kun paikalla ollut toinen SKDL:n ministeri, Eino Pekkala, tuki tehtyä esitystä. Hallituksen maalaisliittolaiset ministerit äänestivät palkkasäännöstelypäätöksen muuttamista vastaan. He vaativat lapsilisäoikeutta myös omaa työtä tekeville pienviljelijöille. Hallitus teki periaatepäätöksen korvata jälkikäteen työnantajille työntekijöille maksettavista lapsilisistä aiheutunut epätasainen rasitus, kun asianmukaiset lait olisi säädetty.<sup>15</sup>

Perhepalkkajärjestelmä on maailmalla perustunut mieselättäjäajatukseen. Palkkapäätökseen marraskuussa 1947 lisätyssä pykälässä tämä ajatus oli esitetty kiertäen, mutta ”perheensä pääasiallinen huoltaja” oli yleensä mies. STK:n jäsenliitoilleen antamat ohjeet väliaikaisen lapsilisän maksamisesta olivat tässä suhteessa suorapuheisemmat.

Kun vain toinen puoliso oli oikeutettu lapsilisään, STK piti yleisenä sääntönä, ”että lapsiavustus maksetaan aviomiehelle ja aviovaimo jätetään ilman sitä”. STK:n ohjeiden mukaan leskivaimolle, eronneelle tai naimattomalle naiselle maksettiin lapsiavustus, jos heillä oli lapsia. Perhepalkkausta 30.10.1947 valmistelevaan asetetun komitean tekemä lakiesitys piti myös miestä oikeutettuna lapsilisään. Komitean kanta ei ollut kuitenkaan yhrä selkeä kuin STK:n. Jos molemmat vanhemmat olivat töissä, lapsen elatuksen pääasiallinen kustantaja oli lapsilisän saaja. Mikäli molemmat vanhemmat kustansivat yhtä suuren osan elatuksesta, oli edun saaja isä. SAK julkaisi STK:n ohjeet Palkkatyöläisessä ja SAK:n sihteeri Aku Sumu oli perhepalkkakomiteassa. STK ja SAK siis tukivat mieselättäjämallia.<sup>16</sup>

Palkkaratkaisuun tyytymättömät työnantajat, eduskunnan niukka porvarillinen enemmistö, oikeistolaiset talousasiantuntijat ja pankkien edustajat arvostelivat rajusti tehtyjä ratkaisuja. He vetosivat myös presidentti J. K. Paasikiveen, joka saattoi oikeistolaisten talousasiantuntijoiden ja luonaan käyneen lähetystön kannat hallituksen tietoon. Paasikivi vetosi palkkaratkaisun tarkistamisen, hintojen korottamisen ja valtion talouden tasapainottamisen puolesta. Vahvat voimat olivat kaatamassa palkkaratkaisua. Hallitus myönsi tilanteen heikkouden, mutta ministerit olivat erimielisiä tarvittavista ratkaisuista. Presidentin hallitukselle pitämä puhuttelu vuosi Ruotsin kautta Suomen lehtiin.<sup>17</sup>

Eduskunta kiisteli tiukasti hallituksen 3.10.1947 tekemästä palkkaratkaisusta. Perustuslakivaliokunta esitti palkkapäätöksen kumoamista, mutta hallitus teki asiasta luottamuskysymyksen. Eduskunta päätti 19.12.1947 hyväksyä tehdyn palkkapäätöksen, mutta hyväksyi samalla ratkaisun vastaisia lausumia. Hallitus jätti nämä ehdotetut heikennykset toteuttamatta.<sup>18</sup>

<sup>15</sup>Valtioneuvoston pöytäkirja 8.11.1947, 135–136, 139, Kansallisarkisto; Valtioneuvoston päätös työpalkkojen säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta 8.11.1947, Suomen asetuskokoelma 1947, N:o 808, 1271; Sosiaaliministeriön päätös lapsilisän maksamisesta metsä- ja uittotöissä, Suomen asetuskokoelma 1947, N:o 809, 1272; Sosialidemokraatit huonontamassa hallituksessa SAK:n esitystä, Vapaa Sana 8.11.1947; Sosdemit huonontamassa hallituksessa, Työkansan Sanomat 8.11.1947. V. J. Sukselainen on korostanut asetuksen nopeaa säätämistä, mutta ei kytke ripeätä päätöksentekoa SKP:n kannanottoihin (ks. Sukselainen 1948, 11 & 1950, 85).

<sup>16</sup>STK:n kiertokirje N:o 183/47 18.11.1947 (lainaus), IH4:17, STK:n arkisto, ELKA; SAK:n tvk. 25.11.1947, AYA; Komiteanmietintö Mon. 1947:8, 1 (lakiesityksen 2. §); Väliaikaisen lapsilisän maksaminen, Palkkatyöläinen 28.11.1947.

<sup>17</sup>Paasikiven päiväkirjat I, 504–505, 508–509, 518–519, 522–523; Waris 1947. Markku Mansnerin tulkinta, ”että STK ei puuttunut enää palkkaratkaisuun, tuskinpa työnantajat olisivat kyenneet sitä muuksi muuttamaan”, on melko epätarkka (ks. Mansner 1984, 284–285).

<sup>18</sup>Valtiopäivät 1947, 2199–2203, 2455–2487, 2504–2508.

Vasemmistoenemmistöinen hallitus ja SAK olivat puolustuskannalla ja pelkäsivät palkkapäätösten asteittaista murentamista. Perustuslakivaliokunta esitti marraskuussa 1947 hyväksytyn, palkkasäännöstelypäätökseen tehdyn perhepalkkapykälän kumoamista. Hallitus veti tämän asian joulukuussa pois eduskunnan työlistalta, koska vaikutti todennäköiseltä, että eduskunta olisi kumonnut päätöksen, joka velvoitti työnantajat maksamaan perheellisille työntekijöilleen lapsilisät. MTK ja Maataloustyönantajain Järjestö kehittivät jäseniään pidättäytymään lapsilisien maksamisesta ja työntekijäin irtisanomisesta. Maataloustyönantajien kannatti odottaa eduskunnan päätöstä asiasta.<sup>19</sup>

SAK painosti niin STK:ta kuin hallitusta, kun hallituksen palkkapäätöksen rajoissa toteuttama väliaikainen lapsilisäpäätös tuli eduskunnan käsittelemään helmikuussa 1948. Maa- ja sekatyöväen Liiton puheenjohtaja Eero Antikainen syytti, että Maalaisliitto perhepalkkakysymyksessä leikki ”varsin vakavilla asioilla”. SAK teki yksiselitteisesti selväksi niin valtiovallalle kuin työnantajille, että lapsilisät olivat osa syksyn 1947 palkkaratkaisun kokonaisuutta. SAK uhkasi asettua palkkasäännöstelyn purkamisen kannalle, mikäli eduskunta kumoaisi lapsilisäpäätöksen.<sup>20</sup>

Ministeri Erkki Härmä puolusti 6.2.1948 eduskunnassa väliaikaista lapsisäratkaisua. Hän korosti, että lapsilisät olivat osa kokonaisuutta, jonka muuttaminen vaarantaisi työrauhan. Porvarilliset kansanedustajat arvostelivat katkerasti SAK:n ylivaltaa, kun pääministeri Pekkala oli ilmoittanut asian olevan hallitukselle luottamuskysymys. Maalaisliiton eduskuntaryhmä perääntyi, mutta vaati, että hallitus tekee jo helmikuussa esityksen ”kaikkiin kansalaispiireihin ulottuvasta lapsilisästä, jolla nykyinen perhepalkkaus korvataan”. Maalaisliiton oli helppo esittää tällainen ehto ja

hallituksen vielä helpompi räyttää se, kun tuollainen lapsilisälaki oli jo komiteassa valmisteilla. Eduskunta hyväksyi lopulta pitkän hampain – enemmistö edustajista ei suostunut äänestämään hyväksymisen puolesta – hallituksen väliaikaisen lapsilisäpäätöksen äänin 84–57; poissa oli 58 edustajaa.<sup>21</sup>

## Lapsilisä hulttiomiehiltä vastuullisille naisille

Hallituksen 30.10.1947 asettama ja Kaupunkiliiton toimitusjohtajan Aarre Simosen puheenjohtamalla työskennellyt perhepalkkakomitea oli pieni mutta ripeä. Varatuomari Simosen lisäksi sen jäseninä olivat STK:n edustajana varatuomari Nils Svartström ja SAK:n edustajana SAK:n sihteeri Aku Sumu. STK:n tekemä selvitystyö ja oma valmistelu vauhdittivat osaltaan perhepalkkakomitean työskentelyä. Komitea sai esityksenä valmiiksi joulukuun alussa 1947. Komitea katsoi, että lapsilisä oli sidottu ansiotyöhön ja oli siten palkkatuloa. Tästä huolimatta komitea ehdotti sosiaalisin perustein lapsilisää verottomaksi tuloksi. Komitea oli rakentanut perhepalkka- ja lapsilisämallin, joka vastasi STK:n palkankorotusten torjumiseksi tekemää alkuperäistä esitystä. Suomi olisi saattanut lähteä perhekustannusten tasauksessa olennaisesti erilaiselle linjalle kuin Ruotsi, jos valtalaki olisi mahdollistanut työnantajamaksujen keräämisen tasausrahastoon, josta työntekijät olisivat saaneet perii lapsilisänsä. Asian pitkittyminen johti uusiin arvioihin.

Maalaisliiton ja SDP:n pienviljelijäsiiven vaatimukset myös maanviljelijöille tai ainakin pienviljelijöille maksettavasta lapsilisästä sekä tutustuminen Ruotsin yleiseen lapsiavustusjärjestelmään veivät pohjaa palkkatyöhön perustuvalta lapsilisältä. Hallituksen 27.10.1947 tekemä maatalouden hintaratkaisu sisälsi myös lupauksen selvittää mahdollisuudet laajentaa perhelisä maatalouden harjoittajiin. Perhepalkkakomitea ehdotti 8.12.1947 antamassaan mietinnössä harkittavaksi ”siirtymistä suunnilleen samantapaiseen yleiseen lapsiavustusjärjestelmään, kuin Ruotsissa tulee voimaan vuoden 1948 alusta”. Ruotsissa kaikki lapsiperheet saivat lapsilisää ja edunsaaja oli äiti, kun

<sup>19</sup>SAK:n tvk. 10.12., 13.12., 18.12., 20.12.1947, AYA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 18.12.1947, KMA; Lapsilisä maksettava myös maataloustyöväelle, Emil Huu-nonen: Vuoden vaihtuessa (pääkirj.), Väinö Tattari: SAK suurpääoman hyökkäyksen kohteena, Palkkatyöläinen 16.1.1948; Lapsilisän maksamispäätöksen ehdottaa perustuslakivaliokunta kumottavaksi, Maaseudun Tulevaisuus 20.12.1947; Lapsilisät, Maaseudun Tulevaisuus 23.12.1948.

<sup>20</sup>SAK:n tvk. 13.1., 3.2.1948, AYA; STK:n tvk. 14.1.1948, ELKA; STK–SAK, neuvottelukunta 2.2., 17.2.1948, SAK–STK, pöytäkirjat, Sopimus SAK Cg1, AYA; E. A.: Perhelisäkysymys (pääkirj.), Palkkatyöläinen 6.2.1948.

<sup>21</sup>Maalaisliiton eduskuntaryhmä 5.2.1948, KMA; Valtiopäivät 1947, 3294–3330 (lainaus s. 3307–3308).

lapsella oli molemmat vanhemmat. Tällaisen sosiaalipoliittisen uudistuksen rahoituksesta SAK:n edustaja Aku Sumu ja STK:n edustaja Nils Svartström olivat keskenään eri mieltä. Sumu kannatti työnantajille säädettävää lapsilisämaksua ja lapsivähennysten säilyttämistä verotuksessa. Svartström taas esitti sosiaalisen lapsiavustusjärjestelmän rahoittamista yksinomaan valtion varoista.<sup>22</sup>

SAK oli alun perin suhtautunut penseästi yleisen palkankorotusten sijaan perheellisille työntekijöille ehdotettuihin lapsilisiin. Perhepalkkaratkaisun viivästyminen oli saanut SAK:n työvaliokunnan hyväksymään tilapäisen järjestelyn, joka vaikeutti perheellisten työntekijöiden asemaa. Teollisuudessa lapsilisä maksettiin yleensä säännösten mukaisesti, mutta muilla aloilla useat työnantajat, erityisesti maa- ja metsätaloudessa, jättivät hallituksen säätämän palkkaedun kokonaan maksamatta. Useat SAK:n jäsenliitot ja jäsenliittojen ammattiosastot toivat tämän ongelman keskusjärjestön tietoon. Maa- ja sekatyöväen Liitto olikin lapsilisäasiassa hyvin aloitteellinen. SAK vaati useasti hallitusta kiirehtimään pysyvää lainsäädäntöä ja valvomaan, että kaikki työnantajat suorittaisivat tilapäisen lapsilisän työntekijöilleen.<sup>23</sup>

SAK:n työvaliokunta evästi perhepalkkakomiteaan kuulunutta SAK:n sihteerä Aku Sumua ja komitean valmiit esitykset jaettiin työvaliokunnan jäsenille. Miksi palkkatyöntekijäin keskusjärjestö ja sen edustaja Sumu asettuivat tukemaan yleistä lapsilisäjärjestelmää? Sumun komitean mietintöön jättämä eriävä mielipide antaa yhden

selityksen. Sumun arvion mukaan kausiluonteisissa ja lyhytaikaisissa töissä useat työntekijät eivät saaneet oikeutta lapsilisään, koska lakiehdotuksen mukaan vain lähes koko kalenterikuukauden töissä olleet työntekijät saivat lapsilisäoikeuden. Tämä ongelma oli Sumun mielestä ilmeisin sata- ja metsätöissä. SAK:n työvaliokunta päätti 18.12.1947 antaa julkilausuman, jossa kiirehditettiin lapsilisälakia ja esitettiin, että oikeus lapsilisän saamiseen ei olisi työsuhteista riippuvainen. SAK oli siis nopeasti irtautunut perhepalkkamallista ja siirtynyt kannattamaan yleistä lapsiperheiden avustamista.<sup>24</sup>

SAK ja hallitus puolustivat tilapäisratkaisua, joka oli osa syksyllä tehtyä palkkojen korotuksen kokonaisratkaisua. Syksyn 1947 palkkaratkaisu vaikutti myös lopullisen lapsilisälakipaketin sisältöön. Lakien muotoilussa otettiin huomioon väestö- ja sosiaalipoliittisten seikkojen ohella myös hinta- ja palkkapoliittiset näkökohdat. Hallituksen 9.1.1948 asettama laajempi komitea, jonka puheenjohtajana oli jälleen Aarre Simonen, teki esityksensä useista uusista laeista ja vanhojen lakien muutoksista jo 21.2.1948.

Komitea esitti lapsilisän ikärajan alhaisemmaksi kuin hallituksen väliaikaisessa ratkaisussa. Oikeus lapsilisään tulisi alle 16-vuotiaiden lasten vanhemmille. Lapsilisä maksettaisiin edelleen ensimmäisestä lapsesta alkaen, jotta myös pääosa aviottomista lapsista saisi tukea. Komitea ehdotti lapsilisää 600 markan suuruiseksi. Korotus johdettiin siitä, että myös lapsien saama maidon hinnanalennus oli tarkoitus poistaa. Yleisen lapsiavustuksen esikuva tuli Ruotsista, mutta useissa yksityiskohdissa Suomen lapsilisälainsäädäntöä valmistellut komitea esitti toisenlaisia ratkaisuja. Ruotsissa kaikki muut perhepoliittiset tulonsaukset, kuten lapsiperheiden verovähennysoikeus, oli poistettu ja lapsilisät maksettiin valtion varoista. Suomen palkansaajien korkeaksi arvioitu verotus esti lapsiperheiden verovähennysoikeuteen puuttumisen.

Suurperheille tukea suunnannutta perhelisälakia vuodelta 1943 tuli esityksen mukaan supistaa, mutta sitäkään ei esitetty kokonaan poistettavaksi. Suomen lapsilisän rahoitus oli tarkoitus jakaa suurin piirtein tasan valtiovallan ja työnan-

<sup>22</sup>Selvitys perhepalkkaperiaatteesta 1.7.1947, *Perhelisän käytännöllinen järjestely* 4.10.47, IH4:17 (T152), STK:n arkisto, ELKA; SDP:n eduskuntaryhmä 2.10.1947, TA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 20.11.1947, KMA; Komiteamietintö Mon. 1947:8, 25–31, (lainaus s. 26), (eriävät mielipiteet) 4, 6–7; Valtiopäivät 1947, 3325–3326.

<sup>23</sup>V. Liljeström, Suomen Metallityöväen Liitto ry., Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton Työvaliokunnalle 22.11.1947, Metallityöväen Liitto 1936–47, SAK/Hallinto-osasto Ead, AYA; Kosti Ranta, Suomen Rakennustyöläisten Liitto r.y., Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitolle (SAK) 8.12.1947 (sekä kirjeen liitteinä olevat jäljennökset julkilausumista), Rakennustyöläisten Liitto 1941–47, SAK/Hallinto-osasto Ead, AYA; SAK:n tvk. 25.11., 18.12.1947, 5.1., 13.1., 3.2., 22.5.1948, AYA; SDP:n eduskuntaryhmän valmistava valiokunta 11.12.1947, liite Jäljennös. Pöytäkirja Pöytäkirja metsä- ja uittotyöväen ammattiosaston koollelutsumasta eri ammattiosastojen edustajien yhteisestä neuvottelutalaisuudesta 23.11.1947, TA; Valtiopäivät 1947, 3304; SAK:n vuosikirja 1947, 60; SAK:n vuosikirja 1948, 63; Sukselainen 1948, 11–12 & 1950, 85–86.

<sup>24</sup>SAK:n tvk. 25.10., 25.11., 29.11., 9.12., 13.12., 18.12.1947, AYA; Komiteamietintö Mon. 1947:8, (eriävät mielipiteet) 1–4; Komiteamietintö Mon. 1947:9.



tajien välillä. Työnantajien tuli suorittaa lapsilisien rahoittamiseksi kokonaispalkkasummastaan laskettuna neljällä prosentilla korotettua kansaneläkemaksua. Työnantajamaksun perusteena oli, että työnantajien palkkamenona ollut lapsilisiä oli jo vaikuttanut hintoihin, eikä tämän maksurasituksen säilyminen keskimäärin samantasoisena enää aiheuttaisi hinnankorotuspainetta.

Ruotsin mallin mukaan komitea esitti, että lapsilisiä tuli yleensä maksaa äidille. Siten saataisiin ”parhaat takeet lapsilisen käyttämisestä lasten edun vaatimalla tavalla”. STK:n ohjeet olivat pitäneet miestä väliaikaisen lapsilisen ensisijaisena saajana, mutta sosiaaliministeriön palkkaosaston väliaikaisen lapsilisen maksamisohjeissa 1.3.1948 hultiomiehet ja vastuulliset naiset asetettiin vastakkain. Pääasiallinen huoltaja ja lapsilisen saaja saattoi palkkaosaston ohjeiden mukaan olla työssä käyvä vaimo, ”jos hänen miehensä tuhlaa suuremmat tulonsa juopotteluun taikka – on työkyvytön tai työtön”. Miehen asemaa perheen elättäjänä vahvistanut perhepalkka-ajatus korvautui Suomessa nopeasti naisten taloudellista asemaa perheissä vahvistaneella tulonsiirrolla. Kasvatusvastuussa oleva nainen sai korvata holtittomaksi epäillyn miehen perheen huoltajana. Komitea perusteli lapsilisen antamista naisille myös sillä, että eduskunnassa tehty aloite suurperheiden äideille suunnasta äidinpalkasta tuskin toteutuisi.<sup>25</sup>

Helsingin Sanomat tyrmäsi ehdotuksen liian kalliina uudistuksena, joka siirtäisi rasituksen työnantajille ja sitä kautta kuluttajille. Perhekustannusten tasoittaminen oli lehden mielestä tehtävä vain pienituloisille, siis ”sosiaalisilla linjoilla”. Myös MTK:n äänenkannattaja Maaseudun Tulevaisuus kauhisteli uudistuksen kalleutta. Kokoomuksen pää-äänenkannattaja Uusi Suomi piti esitystä myönteisenä, mutta piti uudistuksen kustannuksia ongelman ytimenä. Maalaisliiton Maakansa suhtautui myönteisemmin tehtyyn esitykseen.<sup>26</sup>

<sup>25</sup>Osastopäällikkö Raf. Rinne, ylim. esittelijä Esko Kulovaara: Väliaikaisen lapsilisen maksamisohjeet (toinen lainaus), IH4:17 (T152), STK:n arkisto, ELKA; Komiteamietintö Mon. 1948:31, (ensimmäinen lainaus s. 8).

<sup>26</sup>Epäonnistunut ehdotus (pääkirj.), Helsingin Sanomat 24.2.1948; Lapsilisiä (pääkirj.), Maakansa 27.2.1948; Lapsilisiä (pääkirj.), Maakansa 6.3.1948; Perhekustannusten tasoittaminen (pääkirj.), HS 11.3.1948; Lapsilisjärjestelmä (pääkirj.), Maaseudun Tulevaisuus 13.3.1948; Perhekustannusten tasoittaminen (pääkirj.) (lainaus), HS 27.4.1948.

Lapsilislaki ja sen rahoituslaki säädettiin komitean tekemien ehdotusten mukaisesti, vaikka eduskuntakäsittelyssä paketti oli revetä. Hallituksen maaliskuussa 1948 antama esitys eteni eduskunnassa hitaasti. Yhtenä syynä oli se, että Maalaisliiton eduskuntaryhmässä useat pitivät esitystä maatalouden työnantajille kalliina. Valtiovarainvaliokunnan käsittelyssä Maalaisliiton edustajat olivat eri linjoilla. Osa kannatti kalliina pitämänsä uudistuksen hylkäämistä. Maalaisliiton puheenjohtaja V. J. Sukselainen, joka oli samanaikaisesti myös Väestöliiton puheenjohtaja, joutui Maalaisliiton eduskuntaryhmässä 21.4.1948 korostamaan: ”Maaseutu saa rästä laista enemmän kuin maksaa”. Valtiovarainvaliokunta esitti lausunnossaan lapsilisen maksamista vasta toisesta lapsesta alkaen ja työnantajamaksujen alentamista säästyvillä 2,5 miljardilla markalla.

Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon liitetyt eriävät mielipiteet osoittivat, että lapsiperheiden tukemisen periaatteista oli monenlaisia näkemyksiä. Neljä oikeistopuolueiden kansanedustajaa esitti lapsiperheiden verovähennysoikeuden korottamista. Heidän mielestään lapsilisiä voitaisiin maksaa vain niille, joilla ei ollut riittävästi verotettavia tuloja. SKDL:n kansanedustajat taas vaativat suurempaa lapsilisiä. He vastustivat suurten omaisuuksien haltijoille ja suurituloisille maksettavaa lapsilisiä, jonka vastapainoksi olisi heidän mielestään suurimpien tulojen ja omaisuuksien verotusta kiristettävä. Enemmistö valtiovarainvaliokunnan maalaisliittolaisista edustajista taas esitti koko uudistuksen rahoittamista valtion varoista. Sosialidemokraatit olivat tässä vaiheessa hallituksen esityksen takana.<sup>27</sup>

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon valmistuttua asia ei edistynyt, kun se makasi työväenasiainvaliokunnassa, joka oli tuolloin sosiaalipoliittisten asioiden erikoisvaliokunta. Suomen Sosialidemokraatti syytti valiokunnan kokouksesta ulosmarssineita ja kokouksen päätösvaltottomaksi tehneitä porvaripuolueiden edustajia tahallisesti jarrutuksesta. Maalaisliiton eripurainen eduskuntaryhmä vaati vielä toukokuun lopulla, että

<sup>27</sup>Maalaisliiton eduskuntaryhmä 26.2., 21.4.1948, KMA; SKDL:n eduskuntaryhmän työvaliokunta 1.4.1948, KA; Valtiopäivät 1947, Asiakirjat, Kolmas osa I, N:o 163, Hallituksen esitys Eduskunnalle lapsilisläiksi, Työväenasiainvaliokunnan mietinnön N:o 29 liite, Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan Lausunto N:o 11 Työasiainvaliokunnalle 22.4.1948.

ensimmäiselle lapselle ei maksettaisi lapsilisää. Maalaisliiton ryhmä kuitenkin muutti kantansa, mistä Juho Niukkanen hermostui. Maa- ja sekatyöväen Liiton puheenjohtajan Eero Antikaisen aloitteesta SAK lähetti toukokuussa lähetystön hallituksen puheille. SAK vaati maatyöläisille väliaikaisia lapsilisäjä ja pyysi samalla hallitusta vauhdittamaan lapsilisälain käsittelyä eduskunnassa, jotta istuntokautensa lopettava eduskunta ehtisi vielä säätää pysyvän lain. Myös Väestöliitto kiirehti lapsilisälain hyväksymistä.<sup>28</sup>

Työväenasiainvaliokunnan porvarillinen enemmistö asettui mietinnössään tukemaan maalaisliittolaisten ajamaa ”ruotsalaista” rahoitusmallia<sup>29</sup>, jonka mukaan lapsilisät olisi maksettu valtion varoista ja työnantajat olisivat vapautuneet kokonaan lapsilisärasituksesta. Vasemmiston kansanedustajat tukivat hallituksen esitystä. Vasemmistopuolueet katsoivat, että valtiovarainvaliokunnan porvarit yrittivät alentaa palkkoja 2,5 miljardilla ja että työväenasiainvaliokunnan oikeistoenemmistö yritti siirtää osan työnantajien palkkakuluista verovaroin maksettavaksi. Vasemmisto pelkäsi palkkatyöläisten verojen rajua nousua, jos työnantajien lapsilisämaksusta luovutaisiin. Ministeri Onni Peltonen (sd.) pahoitteli, että lakiesityksen valiokuntakäsittely oli kestänyt kolme kuukautta. Hän torjui valiokuntien esittämät muutokset. Valtiovarainvaliokunnan tekemän esityksen ensimmäisen lapsen pudottamisesta pois edunsaajien joukosta ministeri tyrmäsi kahdella perusteella. Ensimmäisestä lapsesta saatu lapsilisä oli palkkatyöläisten ja virkamiesten saavuttama etu, jota ei tullut heikentää. Hän korosti: ”Lisäksi on otettava huomioon, että jos lapsili-

sää alettaisiin maksaa vasta toisesta lapsesta lukien, jäisi siitä osattomiksi suurin osa aviottomista lapsista, jotka erityisesti ovat yhteiskunnan tuen tarpeessa”. Peltonen vetosi, että eduskunta ja sen suuri valiokunta käsittelevät kiireellisesti koko lakipaketin.<sup>30</sup>

Eduskunnan käymä värikäs keskustelu ja uudet jarrutusepäilyt saivat SAK:n työvaliokunnan vetoamaan vielä uudelleen kesäkuun alussa pääministeriin, että hallitus toimisi lapsilisälain kiireellisen käsittelyn puolesta. Eduskunta hyväksyi 12.6.1948 ennen vaalilomalle lähtemistään lapsilisään liittyneet lait pääosin hallituksen esityksen mukaisina, mutta työnantajien lapsilisämaksu oli puolueiden välisissä neuvotteluissa muuttunut määräaikaiseksi. Tällä ei ollut suurta merkitystä, koska tämä STK:n ideoiman perhepalkan peruja ollut maksu jäi pysyväksi. Myös keskimääräisen lapsilisärasituksen ylimenevien kulujen korvaamisesta pientyönantajille päätettiin säätää laki. Tehtävänsä jättävä eduskunta käsitteli 12.7.1948 lapsilisälakeihin liittyneet ponsiesitykset vasta eduskuntavaalien jälkeen pidetyssä istunnossa. Puolueiden väliset ja sisäiset erimielisyydet tulivat jälleen esiin, kun lakinippuun liittyneistä ponsista äänestettiin. SKDL:n kansanedustajan Toivo Längin toivomusponsi lapsilisän poistamisesta suurituloisilta ja suurten omaisuuksien haltijoilta sai tukea vain SKDL:n ryhmältä ja joiltakin sosialidemokraateilta. Porvaripuolueiden edustajat ja joukko sosialidemokraatteja äänestivät rällaista lapsilisän rajausta vastaan.<sup>31</sup>

Tasavallan presidentti vahvisti lapsilisälain ja siihen liittyneet muut lait 22.7.1948.<sup>32</sup> SAK:n työvaliokunta käsitteli lapsilisän vaikutusta vielä

<sup>28</sup>SAK:n tvk. 22.5., 25.5., 1.6., 5.6.1948, AYA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 25.5., 27.5.1948, KMA; SDP:n eduskuntaryhmä 26.5.1948, TA; Lapsilisälain käsittelyssä häikäilemätöntä jarrutusta, Suomen Sosialidemokraatti 28.5.1948; Jarrutus lapsilisäkysymyksessä (pääkirj.), Suomen Sosialidemokraatti 31.5.1948; SAK kiirehtii lapsilisälain käsittelyä ja vaatii niskuroivien työnantajien asettamista lailliseen edesvastuuseen, Työkansan Sanomat 27.5.1948; Lapsilisä vihdoin maataloustyöväestöllekin (pääkirj.), Palkkatyöläinen 28.5.1948; Lapsilisälaki olisi säädettävä kiireellisesti, Helsingin Sanomat 30.5.1948; Maataloustyönantajat saatava vihdoin maksamaan lapsilisää, Palkkatyöläinen 4.6.1948.

<sup>29</sup>Maalaisliiton eduskuntaryhmä 25.5.1948, KMA. Kansanedustaja Johannes Virolainen esitteli Ruotsin lapsilisäjärjestelmän juuri tästä näkökulmasta eduskunnan täysistunnossa 6.2.1948. Ks. Valtiopäivät 1947, 3325–3326.

<sup>30</sup>SKDL:n eduskuntaryhmän työvaliokunta 20.5., 25.5.1948, KA; Valtiopäivät 1947, 4226–4227 (lainaus s. 4226); Valtiopäivät 1947, Asiakirjat, Kolmas osa I, N:o 163, Hallituksen esitys Eduskunnalle lapsilisälaiksi, Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 29 1.6.1948; Suonoja 1992, 396–397.

<sup>31</sup>SAK:n tvk. 5.6., 8.6.1948, AYA; SDP:n eduskuntaryhmän valmistava valiokunta 3.6., 8.6.1948, TA; SDP:n eduskuntaryhmä 3.6.1948, TA; SKDL:n eduskuntaryhmän työvaliokunta 8.6., 9.6.1948, KA; Maalaisliiton eduskuntaryhmä 9.6.1948, KMA; Valtiopäivät 1947, 4227–4244, 4391–4399, 4462–4464; Paavonen 1988, 310; Mansner 1984, 287; Waris 1973, 229–230.

<sup>32</sup>Lapsilisälaki 22.7.1948, Suomen asetuskokoelma 1948, N:o 541, 867–869; Laki työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta 22.7.1948, Suomen asetuskokoelma 1948, N:o 544, 871–872. Presidentti Paasikiven nimen alapuolella oli kommunistisen sosiaaliministerin Matti Janhusen nimi.

marras–joulukuussa 1948. Tuolloin elinkustannusten laskentaperusteita uudistamaan asetettu indeksikomitea kiisteli siitä, kuinka palkkana saadun vanhan lapsilisän muuttuminen 1.10.1948 uudeksi, yleisenä avustuksena saatavaksi lapsilisäksi tulisi vaikuttamaan elinkustannusindeksin laskemiseen. Sosiaalisen tutkimustoimiston päällikkö G. Modeen ehdotti, että Ruotsin tapaan lapsilisä tulkittaisiin ”positiiviseksi veroksi”. Ruotsissa lapsilisän ottaminen mukaan indeksilaskelmiin oli johtanut elinkustannusindeksin reiluun laskuun.

Suomessa palkat oli sidottu elinkustannusindeksiin. Lapsilisät uhkaisivat siis lykätä elinkustannusindeksin nousun mukana tulevia palkan korotuksia. Indeksisidonaisuutta sitkeästi vastustaneet kommunistit hurjistuivat, kun he oivalsivat uuden sosiaalisen etuuden saattavan johtaa palkankorotusten siirtymiseen hamaan tulevaisuuteen. SAK:n työvaliokunta seurasi tarkkaavaisesti indeksikomitean työskentelyä ja antoi ohjeita indeksikomiteaan SAK:n edustajina kuuluneille sosialidemokraattien Janne Hakuliselle ja kansandemokraattien Uuno Hiiroselle. SAK:n edustajat saivat taivutettua indeksikomitean melko lähelle omia näkemyksiään, kun valtion maksamaa lapsilisää ei koko painollaan laskettu indeksiin. Lapsilisä vaikutti SAK:n edustajien mielestä kuitenkin liian paljon. SAK ei voinut hyväksyä positiivisen veron periaatetta. Lapsilisän indeksiytykös olikin palkkojen nousun kannalta ongelma. Hallitus pystyi jatkossa hillitsemään elinkustannusindeksin nousua korottamalla lapsilisämaksua. Tätä menettelyä kutsuttiin indeksipisteiden ostamiseksi, johon valtiovalta keksi vielä muitakin keinoja.<sup>33</sup>

## Sattuma korjaa satoa?

Pohjoismaisen hyvinvointimallin synty on nähty sosialidemokraattien ja agraari puolueiden yhteistyön tuloksena. Tässä yhteistyössä molemmat ovat kallistuneet universaalien tulonsiirtojen kannalle. Suomen mallia on pidetty poikkeuksellise-

na, kun on tulkittu, että universaalit ratkaisut ovat olleet ensisijaisesti Maalaisliiton ja SKDL:n yhteistyön tulosta. Tämä koskee myös lapsilisä uudistusta, jota useat tutkijat luonnehtivat Maalaisliiton työn tai Maalaisliiton ja SKDL:n yhteistyön hedelmäksi (Anttonen & Sipilä 2000, 70–72; Hokkanen 1996, 260–261; Karisto & Takala & Haapola 1988, 167 & 1998, 288; Katainen 1994, 302–303; Kuusipalo 1994, 169).

Tämä kuva ristiriitaisesta prosessista on harhaanjohtava. Maalaisliiton eduskuntaryhmä ajoi lähes loppuun saakka muutosta, jonka mukaan ensimmäinen lapsi ei oikeuttaisi lapsilisään. Itse asiassa SAK ja SDP kannattivat johdonmukaisesti syntyneen lapsilisälakipaketin kaikkia osia. Kuitenkin SKDL:n kansanedustajat ja useat sosialidemokraatit olisivat halunneet poistaa lapsilisien saajien joukosta hyvätuloisten ja varakkaiden lapset. Eduskuntavaalien läheisyys varmasti auttoi kompromissin syntyä ja laajaa yksimielisyyttä lakipakettia hyväksyttäessä. Olihan tätä hyvinvointivaltion peruskiveä lopulta muuraamassa myös Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä (Smolander 2000, 72–73).

Lapsilisä uudistuksen viime vaiheen eduskuntakäsittelyssä vasemmisto–oikeisto-vastakkainasettelu oli poikkeuksellisen selvä. SKDL:n ja Maalaisliiton edustajat esittivät rajuja syytöksiä toisilleen niin eduskunnassa kuin lehtien palstoilla. SAK, sosialidemokraatit ja kansandemokraatit ryhmittäytyivät hallituksen esityksen taakse, kun oikeistopuolueet koettivat poistaa lapsilisien aiheuttaman taloudellisen rasituksen työnantajilta. Työnantajien maksurasituksesta tuli pysyvä lähinnä hinta- ja palkkapoliittisista syistä. Työnantajien ja maataloustuottajien perhepalkkarasituksen vuoksi saamat hinnankorotukset olisivat jääneet voimaan, vaikka työnantajamaksua ei olisi säädetty. Työntekijät olisivat todennäköisesti vaatineet kompensatiota, jos palkansaajien verotus olisi kiristynyt ja samanaikaisesti yrittäjien tulot olisivat nousseet.

STK:n esityksen pohjalta luotu lyhytikäiseksi jäänyt perhepalkkajärjestelmä palautti perheellisten miesten ja työssä käyvien naisten tuloerot sille tasolle, jolla ne olivat olleet ennen sukupuolten välisiä palkkaeroja selvästi kaventanutta, 19.6.1945 tehtyä palkkasäännöstelypäätöstä. Perhepalkka eli väliaikainen lapsilisä nosti vain hetkellisesti miesten tulot runsaasti naisten ansioita paremmiksi. Perhepalkasta luopuminen ja yleinen lapsilisäjärjestelmä vahvistivat käytännössä

<sup>33</sup>SAK:n tvk. 22.11., 23.11., 27.11., 14.12.1948, AYA; SAK:n tvk. pikakirjoituspöytäkirja 22.11., 14.12.1948, AYA; Janne Hakulinen: *Uuden väliaikaisen elinkustannusindeksin tarkistaminen, Palkkatyöläinen* 16.12.1948; SAK:n vuosikirja 1947, 58; SAK:n vuosikirja 1948, 25; Peräläinen 1991, 91.

naisten taloudellista asemaa ja kavensivat huomattavasti miesten ja naisten käytettävissä olevien tulojen eroa.

Peter Baldwinin on oikeassa kritisoidessaan *cui bono* -tulkintamallia, jonka mukaan sosiaalisesta uudistuksesta etua saava luokka tai ryhmä olisi ikään kuin automaattisesti ajamassa itselleen edullista ratkaisua (Baldwin 1990, 44–45). Suurimman laskun saaneet työnantajat tekivät aloitteen. Suurimman hyödyn saaneet maanviljelijät suhtautuivat penseästi ja epäluuloisesti kalliina pitämäänsä uudistukseen. SAK oli tulonjakokamppailussa yleensä kaupunkikuluttajien ja veronmaksaja-palkkatyöläisen puolella maanviljelijöiden vaatimuksia vastustamassa. SAK antoi kuitenkin tukensa yleiselle lapsiavustusjärjestelmälle, joka merkitsi suurta tulonsiirtoa teollisuudelta ja kaupungeista maaseudulle. SAK:n johdon solidaarisuus sekä kaupunkien että maaseudun tilapäis- ja sesonkityöläisiä kohtaan selittää SAK:n linjavallinnan, joka oli maataloustuottajain ja palkkatyöläisten välisissä tulonjakokiistoissa 1940-luvulla hyvin poikkeuksellinen.

Suomen lapsilisämalli poikkesi rahoituksen osalta Ruotsin lapsilisäjärjestelmästä. Suomessa ei karsittu yhtä johdonmukaisesti muita lapsiperheiden etuisuuksia kuin läntisessä mallimaassa. Lapsilisät otettiin huomioon elinkustannusindeksilaskelmissa Suomessa omalla tavalla, vaikka perusajatus tuli Pohjanlahden takaa. Lapsilisäjärjestelmän kansallinen syntyhistoria johti Suomessa monissa yksityiskohdissa poikkeaviin ratkaisuihin, vaikka periaate ja lapsilisän maksaminen äideille kopioitiin naapurimaasta.

Sosiaalipolitiikan suuria linjoja on selitetty teollistumisella, yhteiskuntarakenteen erilaisuudella, modernisaatiolla ja modernisaatioprojektilla. Puoluepoliittiset voimasuhteet, työväenpuolueiden kyky tehdä aloitteita ja hankkia liittolaisia ovat myös esillä näissä teorioissa. Syväkulttuuriset erot, joiden taustalla on nähty pitkäkestoisia uskonnollisia (katolilaisuus–protestanttisuus) ja ideologisia (liberalismi–sosiaalikonservatismi–reformistinen sosialismi) rakenteita, ovat olleet selityksenä siihen, että hyvinvointivaltioiden etuisuusjärjestelmät poikkeavat toisistaan (Hiilamo 2002; Wennemo 1994).

Pauli Kettunen (2001) on mielenkiintoisalla tavalla arvostellut teollistumis- ja projektihypotee-

seja tarkastellessaan Suomen hyvinvointivaltion kehittymistä sairausvakuutusjärjestelmän synnyn näkökulmasta. Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000, 53) ovat todenneet, ”että sosiaalipolitiikan historia ei todellakaan näytä ehyeltä kehityskaarelta, jonka päämääränä on pohjoismainen hyvinvointivaltio, vaan lähinnä tempoilulta, jossa myös ennalta arvaamattomilla tapahtumilla on tärkeä sijansa”.

Suomen eduskunnan kesä–heinäkuussa 1948 tekemät ratkaisut olivat voitto naisille, vaikka naisten panos lapsilisälain sisällöstä käydyssä kamppailussa oli yllättävän niukka. Irene Wennemo on todennut, että kerran luodut perhetukijärjestelmät vakiintuvat. Niiden syntyvaiheet voivat olla poliittisesti myrskyisiä, mutta kerran säädetyt tuet muodostuvat rakenteiltaan ja jopa nimellisarvoiltaan hyvin pysyviksi (Wennemo 1994, 71–75). Linjavallinta vaikutti täten myös tuleviin ratkaisuihin. Sirkka-Liisa Kolehmainen (1966) on opinnäytetyössään osoittanut, että Suomen lapsilisäjärjestelmä oli kovien säästöpainneiden purituksessa 1950-luvulla, mutta säilyi perusteiltaan muuttumattomana.

Suomen palkansaajaperheiden sisäisessä sukupuolen mukaisessa tulonjaossa tapahtui vuosina 1947–1948 suuria heilahduksia. Ensimmäisten miesten tilipussi tukevoitui, sitten valtio alkoi antaa varoja naisten talouskukkaroon. Perhepalkka olisi voinut vakiintua maahamme, jolloin meidän perhetukijärjestelmämme olisi todennäköisesti muodostunut hyvin erilaiseksi kuin muissa Pohjoismaissa. Näin olisi voinut käydä, jos SAK ei olisi vaatinut työnantajien tarjoaman perhepalkan välitöntä toteuttamista jo syksyllä 1947. Perhepalkkajärjestelmä olisi voinut vakiintua, mikäli valtalaki olisi antanut hallitukselle valtuudet perustaa työnantajien perhepalkkakuluja tasaavan rahaston. Tällöin pientyönantajien työntekijät olisivat päässeet perhepalkan piiriin. Kunnia Suomen lapsilisäjärjestelmästä kuuluu ehkä pääosin työnantajille. STK teki aivan toisaalle tähdänneen aloitteen ja sitten maataloustyönantajat kieltäytyivät maksamasta hallituksen hätäpäissään säätämää väliaikaista lapsilisää. Tämä maaseudun palkkatyöntekijäin tyyli kohtalo vaikutti ratkaisevasti siihen, että SAK asettui sosiaalisen lapsilisäjärjestelmän kannalle.

## KIRJALLISUUS

- ALESTALO, MATTI & UUSITALO, HANNU: Finland. In: Flora, Peter (ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin – New York: Walter de Gruyter, 1986
- ANTTONEN, ANNELI & SIPILÄ, JORMA: *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Jyväskylä: Vastapaino, 2000
- BALDWIN, PETER: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of European Welfare State 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- BERGHOLM, TAPIO: *Ammattiliiton nousu ja tuho. Kuljetusalan ammattiyhdistystoiminta ja työmarkkinasuhteiden murros 1944–1949*. *Bibliotheca historica* 19 ja *Työpoliittinen tutkimus* 166. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura ja Työministeriö, 1997
- BEYER-THOMA, HERMANN: *Kommunisten und Sozialdemokraten in Finland 1944–1948*. Wiesbaden: Otto Harrassowitz, 1990
- ERI MAIDEN PERHEPALKKAJÄRJESTELMÄT. *Tiedonantoja ulkomailta. Sosiaalinen Aikakauskirja* 34 (1940): 8, 295–196
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1991
- HIILAMO, HEIKKI: *The Rise and Fall of Nordic Family Policy? Historical Development and Changes During the 1990s in Sweden and Finland*. Research Report 125. Saarijärvi: Stakes, 2002
- HOKKANEN, KARI: *Maalaisliitto sodan ja vaaran vuosina 1939–1950. Maalaisliitto-Keskustan historia* 3. Keuruu: Otava, 1996
- HYVÄMÄKI, LAURI: *Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957*. Teoksessa: *Valtioneuvoston historia 1917–1966, II*. Helsinki 1977
- KANANEN, ILKKA: *MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917–1949*. Rauma: Kirjayhtymä, 1986
- KARISTO, ANTTI & TAKALA, PENTTI & HAAPOLA, ILKKA: *Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka – suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa*. 4:s, uudistettu painos. Juva: WSOY, 1988
- KARISTO, ANTTI & TAKALA, PENTTI & HAAPOLA, ILKKA: *Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. Juva: WSOY, 1998
- KATAINEN, ELINA: *Akkain aherrusta aatteen hyväksi. Suomen Naisten Demokraattinen Liitto 1944–1990*. Tampere 1994
- KETTUNEN, PAULI: *The Nordic Welfare State in Finland*. *Scandinavian Journal of History* 26 (2001): 3, 225–247
- KINNUNEN, ERKKI J.: *Viljelypalaustoiminnan sosiaalinen tehtävä*. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 28 (1934): 4
- KOLEHMAINEN, SIRKKA-LIISA: *Lapsilisämme puristuksessa. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma*. Helsingin yliopisto 1966
- KUUSI, PEKKA: *60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja* 6. 5. painos. Porvoo 1968
- KUUSIPALO, JAANA: *Emännät ja työläisnaiset 1930–1950-lukujen politiikassa – oppaina Tyyne Leivo-Larsson ja Vieno Simonen*. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Jyväskylä: Vastapaino, 1994
- LAATI, I.: *Väestöpoliittisen komitean ehdotukset monilapsisten perheiden tukemiseksi*. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 35 (1941): 9–10
- LÄHTEENMÄKI, MARIA: *Mahdollisuuksien aika. Työläisnaiset ja yhteiskunnan muutos 1910–30-luvun Suomessa*. *Bibliotheca historica* 2. 2. painos. Saarijärvi: Suomen Historiallinen Seura, 1997
- MANNIO, NIILLO A.: *Sosiaalimenojen kehitys Suomessa ja muissa pohjoismaissa, Sosiaalinen Aikakauskirja* 45 (1951): 7–8, 225–239
- MANNIO, NIILLO A.: *Sosiaalimenojen kehitys viime kymmenvuotiskautena*. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 1950, s. 142–162
- MANNIO, NIILLO A.: *Sosiaalipoliittikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta*. Porvoo: WSOY, 1967
- MANSNER, MARKKU: *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työntantajain Keskusliitto 1940–1956*. Jyväskylä 1984
- MERIKOSKI, V.: *Asevelvollisten palkkauksen uudestijärjestely*. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 34 (1940): 1–3, 1–6
- PAAVONEN, TAPANI: *Talouspolitiikka ja työmarkkina-kehitys Suomessa toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakennuskaudella vuosina 1944–1950*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C osa 64. Turku 1988
- PERHELISÄLÄKI. *Tiedonantoja kotimaasta. Sosiaalinen Aikakauskirja* 37 (1943): 5–6, 186–188
- PERHEPALKKAKOMITEAN MIETINTÖ N:O 1. *Komiteanmietintö* 1947: 8
- PERHEPALKKAKOMITEAN MIETINTÖ N:O 2. *Komiteanmietintö* 1947: 9
- PERÄLÄINEN, ANTERO: *Yhteiskunnan tuki lapsiperheille*. Teoksessa: Taskinen, Ritva (toim.): *Perheen puolesta. Väestöliitto 1941–1991*. Keuruu: Väestöliitto, 1991
- POLVINEN, TUOMO & HEIKKILÄ, HANNU & IMMONEN, HANNU: *J. K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö* 4, 1944–1948. Juva: WSOY, 1999
- RENTOLA, KIMMO: *Niin kylmää että polttaa. Kommunismi, Kekkonen ja Kreml 1947–1948*. 2. painos. Keuruu: Otava, 1997
- SEPPÄNEN, VEIKKO: *Perhekustannusten tasaustoimenpiteiden vaikutus kansantulon alueelliseen jakaantumiseen. Sosiaalipoliittikan pro gradu -tutkielma*. Helsingin yliopisto 1954
- SJÖBERG, WILHELM: *Työrauhan puolesta*. 50 vuotta työntantajain yhteistoimintaa. Helsinki 1958
- SMOLANDER, JYRKI: *Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”*. Kansallisen kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointimalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun. *Bibliotheca historica* 63. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2000
- SOSIAALISELLE POHJALLE RAKENTUVAA LAPSILISÄJÄRJESTELMÄÄ SUUNNITTELEVAN KOMITEAN MIETINTÖ. *Komiteanmietintö* 1948: 31
- SUKSELAINEN, V. J.: *Halusin valtiomieheksi*. Hämeenlinna 1997



- SUKSELAINEN, V. J.: Perhekustannusten tasaaminen. Väestöpoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, sarja A: 4. Helsinki 1950
- SUKSELAINEN, V. J.: Suomen lapsilisäjärjestelmä. Teoksessa: Väestöpolitiikkamme uusia muotoja etsimässä. Helsinki 1948
- SUOMI, JUHANI: Vonkamies. Urho Kekkonen 1944–1950. 2. painos. Keuruu: Otava, 1988
- SUONOJA, KYÖSTI: Kansalaisten parhaaksi – Yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Teoksessa: Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: VAPK-kustannus, 1992
- URPONEN, KYÖSTI: Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994
- WAISMAA, USKO: Lapsilisälaki. Sosiaalinen Aikakauskirja 42 (1948): 7–8, 217–224
- WARIS, HEIKKI: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliittika. Johdatus sosiaalipoliittikaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. 5. painos. Porvoo 1973
- WARIS, KLAUS: Valtion talouspolitiikan tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1947, s. 257–271
- WENNEMO, IRENE: Sharing the Costs of Children. Studies in the Development of Family Support in OECD Countries. Swedish Institute for Social Research 25. Edsbruk 1994
- VÄÄNÄNEN, JOUKO: MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Ohjaket omiin käsiin. Rauma: Kirjayhtymä, 1987.

## ARKISTOLÄHTEET

- Ammattiyhdistysarkisto (AYA):  
– Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) arkisto

## TIIVISTELMÄ

*Tapio Bergholm: Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty*

Lapsiläisä uudistus on Suomen historian yksi merkittävien sosiaalipoliittinen ratkaisu. Sen myötä sosiaalimenot nousivat rajusti ja alueellinen tulonjako tasoittui huomattavasti. Yleinen lapsilisäjärjestelmä vahvisti käytännössä naisten taloudellista asemaa ja kavensi huomattavasti miesten ja naisten käytettävissä olevien tulojen eroa. Tämä uudistus on kuitenkin jäänyt suomalaisessa historian tutkimuksessa vaille perusteellista kuvauksia ja analyysiä. Kansainvälisten hyvinvointivaltiomallien teoreettisessa tarkastelussa eläkkeet, sairausvakuutus ja työttömyysturva ovat olleet tutkimuskirjallisuudessa keskeisesti esillä. Lapsiperheiden tuki tai lapsilisät jäivät yleisessä keskustelussa pitkään sivuraiteelle.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin synty on nähty sosialidemokraattien ja agraaripuolueiden yhteistyön tuloksena. Tässä yhteistyössä molemmat ovat kallistuneet universaalien tulonsiirtojen kannalle. Suomen mallia

Elinkeinoelämän Keskusarkisto (ELKA):

– Suomen Työntantajain Keskusliiton (STK) arkisto  
Kansallisarkisto:

– Niilo Mannion kokoelma

Valtioneuvoston pöytäkirjat 1947–1948

Kansan Arkisto (KA):

– Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) arkisto

– Suomen Kansan Demokraattisen Liiton eduskuntaryhmä 1947–1948

Keskustan ja Maaseudun Arkisto (KMA):

– Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1947–1948

Työväen Arkisto (TA):

– Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen (SDP) arkisto  
– Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä 1947–1948.

## PAINETTU ALKUPERÄISAINESTO

J. K. Paasikiven päiväkirjat 1944–1956. Ensimmäinen osa 28.6.1944–24.4.1949. Juva: WSOY, 1985. (Paasikiven päiväkirjat I)

Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1947. Vaasa 1951. (SAK:n vuosikirja 1947)

Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton vuosikirja 1948. Hämeenlinna 1951. (SAK:n vuosikirja 1948)

Valtiopäivät 1947, Pöytäkirjat II, Istunnot 55–87 kesäkuun 13 päivästä marraskuun 21 päivään. Helsinki 1948

Valtiopäivät 1947, Pöytäkirjat III, Istunnot 88–120 marraskuun 25 päivästä tammikuun 22 päivään. Helsinki 1948

Valtiopäivät 1947, Pöytäkirjat IV, Istunnot 121–161 tammikuun 23 päivästä toukokuun 14 päivään. Helsinki 1948

Valtiopäivät 1947, Pöytäkirjat V, Istunnot 162–181 toukokuun 19 päivästä valtiopäivien loppuun sekä sisällysluettelo. Helsinki 1948

Valtiopäivät 1947, Asiakirjat. Kolmas osa I, Helsinki 1949.

on pidetty poikkeuksellisenä, kun on tulkittu, että universaalit ratkaisut ovat olleet ensisijaisesti Maalaisliiton ja SKDL:n yhteistyön tulosta. Tämä koskee myös lapsiläisä uudistusta, jota useat tutkijat luonnehtivat Maalaisliiton työn tai Maalaisliiton ja SKDL:n yhteistyön hedelmäksi.

Tämä kuva ristiriitaisesta prosessista on harhaanjohtava. Itse asiassa perhepalkka olisi voinut vakiintua maahamme, jolloin meidän perhetukijärjestelmämme olisi todennäköisesti muodostunut hyvin erilaiseksi kuin muissa Pohjoismaissa. Suurimman laskun saaneet työntantajat tekivät aloitteen perhepalkasta, mikä vauhditti perhepoliittisten tukien syntyä. Suurimman hyödyn yleisistä lapsilisistä saaneiden maanviljelijäin etujärjestö suhtautui penseästi ja epäluuloisesti kalliina pitämäänsä uudistukseen. Maalaisliiton eduskuntaryhmä ajoi lähes loppuun saakka muutosta, jonka mukaan ensimmäinen lapsi ei oikeuttaisi lapsilisään. Itse asiassa SAK ja SDP kannattivat johdonmukaisesti syntyneen lapsilisälakipaketin kaikkia osia.